



Metodické sdělení MMR k problematice výkladu ustanovení § 18 odst. 5 i dalších ustanovení stavebního zákona a možnostem jejich využití při přípravě staveb veřejné dopravní infrastruktury.

Platná právní úprava zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „SZ“), umožňuje přiměřeně urychlit přípravu a umisťování staveb veřejné dopravní infrastruktury (dále též „DI“).

Možnosti uvedené v ustanoveních SZ

▪ § 18 odst. 5 SZ

Možnost umístění veřejné DI v nezastavěném území, pokud to územně plánovací dokumentace výslovně nevylučuje

Cit.: „V nezastavěném území lze v souladu s jeho charakterem umisťovat stavby, zařízení, a jiná opatření pouze pro zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, těžbu nerostů, pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a dále taková technická opatření a stavby, které zlepšují podmínky jeho využití pro účely rekreace a cestovního ruchu, například cyklistické stezky, hygienická zařízení, ekologická a informační centra. Uvedené stavby, zařízení a jiná opatření včetně staveb, které s nimi bezprostředně souvisejí včetně oplocení, lze v nezastavěném území umisťovat v případech, pokud je územně plánovací dokumentace výslovně nevylučuje.“

SZ ve veřejném zájmu chrání nezastavěné území před jeho neodůvodněnou přeměnou na území zastavěné, přitom však v něm umožňuje umisťovat stavby, zařízení a jiná opatření pouze pro účely taxativně uvedené v ustanovení § 18 odst. 5 SZ s tím, že územně plánovací dokumentace může umístění těchto staveb, zařízení a jiných opatření v nezastavěném území vyloučit. Současně platí ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) SZ, v jehož důsledku má každá obec jednoznačně vymezeno zastavěné i nezastavěné území, a to bez ohledu na to, zda obec má platný územní plán či nikoliv.

Kdy je možné umístění stavby veřejné DI v nezastavěném území podle § 18 odst. 5 SZ

Umístění stavby veřejné DI (např. stavby silnice) v nezastavěném území **je možné i v případech**, kdy pro stavbu veřejné DI není v územně plánovací dokumentaci (dále jen „ÚPD“) kraje ani obce vymezen koridor nebo plocha pro DI a současně tato stavba DI není vyloučena (uvedena jako nepřijatelná) v žádné územně plánovací dokumentaci (dále jen „ÚPD“).

Jedná se o tyto případy:

- záměr je vymezen jen v politice územního rozvoje (dále jen „PÚR“), ale nebyl dosud vymezen a upřesněn v zásadách územního rozvoje (dále jen „ZÚR“) ani ÚPD obce¹ (např. záměr mezinárodního nebo celostátního významu);

¹ ÚPD obce = územní plán (ÚP) - pořízený po 1. 1. 2007 nebo dosud platná územně plánovací dokumentace obce schválená před 1. 1. 2007, tzn. - územní plán obce (ÚPO), územní plán sídelního útvaru (ÚPNSÚ, ÚPSÚ), územní plán zóny (ÚPIZ), územní projekt zóny (ÚPJZ) nebo regulační plán (RP).



- záměr není vymezen v PÚR ani ÚPD, tzn. v ZÚR a ani v ÚPD obce, přestože kraj i obec mají platnou ÚPD (např. záměry nadmístního nebo místního významu);
- záměr není vymezen v ZÚR a území dotčené záměrem není pokryto žádnou platnou ÚPD obcí (záměr nadmístního významu);
- záměr byl vymezen v ZÚR, ale zatím nebyl zapracován do ÚPD obce, přičemž část ZÚR, ve které byl záměr vymezen, byla na základě přezkumu nebo rozsudku zrušena.

Pro všechny tyto případy lze využít ustanovení § 18 odst. 5 SZ a umístit stavbu veřejné DI v nezastavěném území, resp. v plochách náležejících do nezastavěného území, pokud možnost jejího umístění není v ÚPD obce výslovně vyloučena.

Kdy není možné umístění stavby veřejné DI v nezastavěném území podle § 18 odst. 5 SZ

Tento postup, tzn. umístit stavbu veřejné DI (např. stavbu silnice) v nezastavěném území nelze využít, pokud pro tuto stavbu je vymezen koridor nebo plocha DI v platné ÚPD kraje, obce nebo v obou dokumentacích.

Např. v situaci, kdy je pro stavbu veřejné DI (např. stavbu silnice) zpracována dokumentace pro územní rozhodnutí (dále jen „DÚR“) a v územním řízení se při posuzování souladu tohoto záměru s vydanou ÚPD ukáže, že předmětná hlavní stavba (těleso dálnice nebo silnice) vybočuje z koridoru vymezeného v ÚPD kraje nebo obce, nelze tuto stavbu v nezastavěném území na základě ustanovení § 18 odst. 5 umístit, aniž by byla pořízena aktualizace ZÚR nebo změna ÚPD obce.

Je třeba zmínit skutečnost, že podkladem pro vymezení koridoru veřejné DI v ÚP je někdy jen územně neupřesněný záměr, jindy územní studie nebo projektová dokumentace (dále „PD“) ve stupni vyhledávací nebo technické studie. Ani v PD tohoto stupně nelze předem specifikovat veškeré související stavby, tzn. např. ani součásti a příslušenství pozemní komunikace, ani vyvolané stavby, které budou s hlavní stavbou tvořit komplexní funkční celek.

K upřesnění celkového technického řešení stavby DI dochází až při zpracování a projednávání DÚR. Přitom je přirozené, že některé ze souvisejících staveb (včetně vyvolaných staveb) budou umístovány mimo koridor DI vymezený v hlavním výkresu ÚP a mimo koridor pro VPS dle výkresu veřejně prospěšných staveb (dále jen „VPS“), opatření a asanací. Při posuzování souladu záměru s vydanou ÚPD, resp. ÚP je třeba vycházet ze skutečnosti, že některé ze souvisejících staveb by nemohly být bez porušení ustanovení SZ v ÚP vymezeny. Územní plánování je založeno na principu postupného upřesňování záměru od PÚR (pokud se jedná o záměr republikového, tj. celostátního významu), přes upřesnění v ÚPD, až po konkretizaci územním rozhodnutím.

Skutečnost, že některé související stavby vymezené územním rozhodnutím jsou umístovány mimo koridor DI vymezený v ÚP, neznamená, že se jedná o nesoulad s ÚP, pokud nejsou v navazujících plochách podmínkami nepřipustného využití těchto ploch vyloučeny. Z uvedeného také nelze dovozovat, že související stavby nebo jejich části, jež přesáhnou přes hranice koridoru DI, tím přestávají být součástí VPS a budou vyčleněny ze souboru stavebních objektů, které dohromady tvoří určitý funkční celek. Jako tento celek je třeba stavbu DI posuzovat, neboť jako celek byla zařazena v ÚP do VPS (bez nutnosti vyjmenovat všechny její dílčí objekty). Grafické vymezení hranic koridoru pro VPS v ÚP neurčuje, co je, nebo není součástí VPS, ale vymezuje území, kde bude umístěna stavba hlavní.

Ve vztahu k nezastavěnému území je odbor územního plánování MMR jako ústřední orgán státní správy na úseku územního plánování toho názoru, že pro umístění objektů stavby DI,



kteřé jsou součástí objektové skladby a nejsou stavbou hlavní, ale „nevejdou“ se do vymezeného koridoru, lze v nezastavěném území uplatnit postup podle § 18 odst. 5 SZ.

Pokud by stavby (s výjimkou stavby hlavní), které se „nevejdou“ do koridoru pro VPS, zasahovaly do zastavěného území a zastavitelných ploch a byly uvedeny v nepřipustném využití jednotlivých ploch s rozdílným způsobem využití nebo byly neslučitelné s jejich hlavním využitím, bylo by nutné pořídit změnu ÚP a vymezení koridoru DI, resp. koridoru pro VPS, a podmínky využití ploch upravit tak, aby tyto objekty byly v souladu s ÚP a bylo je pak možné umístit.

Stejným způsobem by bylo nutné postupovat, pokud by stavby (s výjimkou stavby hlavní), které se „nevejdou“ do koridoru pro VPS, zasahovaly do nezastavěného území a možnost jejich umístění v plochách náležejících do nezastavěného území by v ÚP byla výslovně vyloučena..

Je třeba také zmínit skutečnost, že pokud nejsou stavby veřejné DI vymezeny v ZÚR nebo v ÚPD obce jako VPS, nelze pro získání pozemků potřebných pro realizaci staveb DI využít možnost vyvlastnění, neboť platné právní předpisy týkající se staveb DI (zákony o pozemních komunikacích, o drahách, o vnitrozemské plavbě ani o civilním letectví) dosud neobsahují zákonný titul pro zajištění pozemků potřebných pro stavby DI ve veřejném zájmu ve vazbě na ÚPD.²

§ 31 odst. 4, § 36 odst. 5 a § 43 odst. 5 SZ

Závaznost nástrojů územního plánování z hlediska možného rozhodování v území

§ 31 odst. 4 SZ - cit.: „Politika územního rozvoje je závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území.“;

§ 36 odst. 5 SZ - cit.: „Zásady územního rozvoje jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území.“;

§ 43 odst. 5 SZ - cit.: „Územní plán je závazný pro pořízení a vydání regulačního plánu zastupitelstvem obce, pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí.“.

SZ nastavuje prostřednictvím výše uvedených ustanovení princip hierarchické závaznosti nástrojů územního plánování jak pro pořizování navazující ÚPD, tak pro rozhodování v území. Záměry vymezené v PÚR musí být zpracovány do ZÚR dotčených krajů a ÚPD dotčených obcí (pokud obec má ÚP nebo rozhodne o jeho pořízení) a tím zajištěn soulad s PÚR. Obdobně záměry vymezené v ZÚR musí být zpracovány do ÚPD dotčených obcí a tím zajištěn soulad se ZÚR. Pokud není hierarchicky níže postavený nástroj územního plánování v souladu s nadřazeným, nelze podle něj v rozsahu nesouladu rozhodovat a stavební úřad k němu při posuzování záměru v územním řízení o umístění stavby podle § 90 odst. 1 SZ nepřihlíží. Je třeba upozornit, že z výše uvedených tří nástrojů územního plánování není ÚP (na rozdíl od PÚR a ZÚR) povinným nástrojem. Pokud obec nemá ÚP, rozhoduje se na základě posouzení souladu se ZÚR a PÚR.

Při umísťování staveb DI v územním řízení nastávají v praxi případy, kdy je DÚR pro umísťovaný záměr v souladu se ZÚR, tzn. hlavní stavba DI se „vejde“ do koridoru DI vymezeného v ZÚR, ale není v souladu s ÚPD obce, protože se „nevejde“ do koridoru DI, který je vymezen v ÚPD obce.

² Stav v době vydání metodického sdělení.

Pozn.: Tato situace by se měla změnit, pokud dojde k nabytí účinnosti novely zákona o pozemních komunikacích a novely zákona o drahách.



Důvody, proč stavba DI není v souladu s ÚPD obce, mohou být dva, a od nich je třeba dovozovat možné postupy stavebního úřadu v územním řízení.

- 1) Koridor nebo plocha DI vymezené v ÚPD obce jsou v souladu s koridorem DI vymezeném ZÚR, tzn., že se ve všech částech koridor vymezený v ÚPD obce vejde do hranic koridoru vymezeného v ZÚR, ale umísťovaný záměr se do koridoru DI vymezeného v ÚPD obce v některých částech nevejde, např. z důvodů příliš velkého zúžení koridoru v ÚPD obce.**

Jestliže koridor DI vymezený v ÚPD obce nepřekračuje hranici koridoru DI, který je vymezen v ZÚR, pak musí stavební úřad posuzovat soulad předmětného záměru DI i s platnou ÚPD obce. V této situaci nelze rozhodovat jen podle ZÚR a ignorovat platnou, byť časově méně aktuální ÚPD obce, pokud tato není v rozporu se ZÚR.

Pokud je umísťovaná hlavní stavba (např. těleso silnice) mimo hranice koridoru DI vymezeného v ÚPD obce, nelze postupovat jinak, než zajistit soulad záměru s ÚPD obce, a to úpravou projektové dokumentace pro územní rozhodnutí tak, aby hlavní stavba nebyla mimo koridor vymezený v ÚPD obce. Teprve v případě, že taková úprava není objektivně možná, postupuje se cestou pořízení a vydání změny ÚPD obce.

- 2) Koridor DI vymezený v ÚPD obce není v souladu s koridorem DI vymezeným v ZÚR, tzn., že koridor vymezený v ÚPD obce zasahuje mimo (vně) hranice koridoru vymezeného v ZÚR, nebo není v ÚPD obce vymezen vůbec, např. proto, že v době kdy byla schválena ÚPD obce, nebyl ještě předmětný záměr DI v řešeném území sledován.**

Pro oba uvedené případy platí stejná ustanovení. Podle § 36 odst. 5 SZ jsou ZÚR „závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území“. Podle ustanovení § 54 odst. 5 SZ je obec „povinna uvést do souladu územní plán s územně plánovací dokumentací následně vydanou krajem a následně schválenou politikou územního rozvoje. Do té doby nelze rozhodovat podle částí územního plánu, které jsou v rozporu s územně plánovací dokumentací následně vydanou krajem nebo s politikou územního rozvoje.“ To znamená, že pokud není koridor DI vymezený v ÚPD obce v souladu se ZÚR (zcela nebo zčásti se nachází mimo koridor vymezený v ZÚR), bude stavební úřad posuzovat soulad umísťované stavby se ZÚR, zatímco k ÚP nebo jeho částem, které nejsou v souladu se ZÚR, nebude při rozhodování přihlížet, protože obec nesplnila povinnost podle ustanovení § 54 odst. 5 SZ. V tomto případě není možnost vydání územního rozhodnutí podmíněna vydáním změny ÚPD obce, kterou by tato dokumentace byla uvedena od souladu se ZÚR, ale rozhoduje se podle ZÚR.

Situacím, kdy je až v rámci územního řízení zjištěno, že umísťovaná stavba DI není v souladu s platnou ÚPD obce, je třeba předcházet, jak ve fázi pořizování ÚPD při vymezení a upřesňování koridoru DI, tak i ve fázi projektové přípravy stavby DI v rámci zpracování DÚR.

Ve fázi pořizování ÚPD obce, ve které je koridor DI pro sledovaný záměr vymežován, resp. upřesňován, má Ministerstvo dopravy (dále jen „MD“) jako dotčený orgán na základě SZ možnost uplatnit při projednávání návrhu zadání vyjádření se svými požadavky a následně při projednávání návrhu ÚPD stanovisko, jehož obsah je závazný podle § 4 odst. 2 písm. b) SZ. Prostřednictvím stanoviska může MD formulovat mimo jiné také požadavky právě na vymezení předmětného koridoru DI. Stanoviska dotčených orgánů, pokud byla doručena ve stanovené lhůtě a splňují-li potřebné náležitosti podle správního řádu (použije se přiměřeně § 68 odst. 3 správního řádu), musí pořizovatel ÚPD respektovat, nebo případně řešit rozpor ve smyslu § 4 odst. 8 SZ ve spojení s ustanoveními § 136 odst. 6 a § 133 správního řádu.



Novela SZ, která nabyla účinnosti od 1. 1. 2013, posílila také postavení vlastníků, správců a provozovatelů veřejné dopravní infrastruktury, tzv. oprávněných investorů, kteří kromě připomínek k návrhu zadání ÚP a k návrhu ÚP pro společné jednání mohou nyní uplatňovat také námitky proti návrhu ÚP v etapě veřejného projednání návrhu ÚP (§ 52 odst. 2 SZ). To znamená, že kromě MD jako dotčeného orgánu, může územní nároky a podmínky pro vymezení koridoru DI v ÚPD obce nyní účinněji uplatňovat a hájit také např. ŘSD ČR, SŽDC, ŘVC z pozice oprávněných investorů.

Jak MD, tak příslušní oprávnění investoři by měli při pořizování ÚPD v maximální možné míře využít všech možností pro uplatnění svých požadavků na vymezení a upřesnění koridorů a ploch DI i na stanovení podmínek využití v plochách sousedících s koridory a plochami DI a své veřejné zájmy v území sledovat a hájit. Je však třeba vzít na vědomí, že jedním ze základních cílů územního plánování je mimo jiné také koordinace veřejných i soukromých zájmů na změny v území, a akceptovat skutečnost, že má-li být této koordinace dosaženo, nelze vždy beze zbytku plně akceptovat všechny požadavky a nároky, které dotčené orgány, oprávněné osoby a veřejnost při pořizování ÚPD uplatní. Výsledné řešení v ÚPD proto vždy představuje určitý kompromis, a pokud nelze najít vzájemný soulad mezi různými veřejnými zájmy, je nutné ve výsledném řešení upřednostnit převažující veřejný zájem.

Ve fázi projektové přípravy záměru DI ve stupni DÚR je žádoucí respektovat řešení dohodnutá v ÚPD. Důležité je, aby investor ve spolupráci s projektantem stavby DI již při zahájení zpracování DÚR vždy předem ověřil, jak je koridor DI v ZÚR a v ÚPD jednotlivých obcí vymezen a zda je zejména rozsah vymezení v grafických částech (zvláště v ÚPD obcí) pro hlavní stavbu DI dostačující. Při jednoznačném prokázání nemožnosti umístit stavbu hlavní ve vymezeném koridoru pro DI je třeba, aby investor začal ve spolupráci s příslušným pořizovatelem ÚPD i dotčenými obcemi vzniklý problém okamžitě řešit. K nabytí účinnosti aktualizace nebo změny ÚPD musí dojít ještě před podáním žádosti o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby.

▪ **§ 35 odst. 5, § 42 odst. 6**
Zkrácené postupy aktualizací PÚR, ZÚR

§ 35 odst. 5 SZ - cit.: „Z důvodu naléhavého veřejného zájmu může vláda rozhodnout o aktualizaci politiky územního rozvoje, jejím obsahu a zkrácení lhůt uvedených v § 33 bez předložení zprávy o uplatňování politiky územního rozvoje.“;

§ 42 odst. 6 SZ - cit.: „...je-li kraji podán oprávněným investorem návrh na aktualizaci zásad územního rozvoje z důvodu rozvoje veřejné dopravní nebo technické infrastruktury [§ 2 odst. 1 písm. k)], zastupitelstvo kraje bezodkladně rozhodne o aktualizaci zásad územního rozvoje a jejím obsahu. Zpráva o uplatňování zásad územního rozvoje se v tomto případě nepořizuje.“;

Oba postupy umožňují zkrátit proces aktualizace PÚR i ZÚR o zpracování a projednání Zprávy o uplatňování PÚR, resp. ZÚR (tzn. řádově o několik měsíců), neboť po rozhodnutí vlády, resp. zastupitelstva kraje, lze zahájit rovnou zpracování návrhu aktualizace PÚR, resp. ZÚR. Iniciátorem možného zkráceného postupu aktualizace PÚR je MD, v případě ZÚR oprávněný investor. Tímto postupem lze řešit situace, kdy je třeba do ZÚR zapracovat záměr DI, který není vymezen v PÚR ani v ZÚR jako (v tomto případě) rozhodující dokumentaci, nebo kdy je potřeba změnit vymezení koridoru DI, který v ZÚR vymezen je, ale z podrobnější projektové přípravy záměru DI vyplynuly zcela zásadní důvody, pro které je třeba se z původního koridoru v ZÚR vychýlit. Je-li v ZÚR takto vymezen nový koridor DI nebo upraveno vymezení původního



koridoru, není, jak je vysvětleno výše, nutné čekat na pořízení změn ÚPD obcí, kterými by byly tyto ÚPD uvedeny do souladu se ZÚR, ale je možné umístit stavbu DI pouze na základě ZÚR.

▪ **§ 36 odst. 1, § 43 odst. 1 SZ**

Záležitosti celostátního významu v ZÚR a záležitosti nadmístního významu v ÚP

§ 36 odst. 1 SZ - cit.: „Záležitosti týkající se rozvoje území státu, které nejsou obsaženy v politice územního rozvoje, mohou být součástí zásad územního rozvoje, pokud to ministerstvo ve stanovisku podle § 37 odst. 8 z důvodů významných negativních vlivů přesahujících hranice kraje nevyloučí.“;

§ 43 odst. 1 SZ - cit.: „Záležitosti nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje, mohou být součástí územního plánu, pokud to krajský úřad ve stanovisku podle § 50 odst. 7 z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce nevyloučí.“

Obě uvedená ustanovení výslovně umožňují, aby při splnění výše uvedených podmínek bylo v případě potřeby možné řešit v ZÚR i záměry celostátního významu bez nutnosti pořízení aktualizace PÚR. Obdobně platí tento princip pro možné řešení záměrů nadmístního významu v ÚP bez nutnosti pořízení aktualizace ZÚR.

ZÁVĚR

Vzhledem ke skutečnosti, že se MMR opakovaně setkává s případy nevyužívání možností postupů urychlujících přípravu, které platná právní úprava stavebního práva nabízí, a v souvislosti s přetrváváním některých mylných pojetí vztahů mezi ÚPD a procesy přípravy staveb dopravní a technické infrastruktury, doporučuje v těchto oblastech vycházet z výše vyjmenovaných ustanovení a jejich výkladu a seznámit s nimi příslušné osoby jak na straně zadavatelů, tak i v projekční sféře. MMR je toho názoru, že by prostředky z veřejných rozpočtů měly být vynakládány na aktualizace nebo změny ÚPD jen v případech, kdy dojde k prokázání nemožnosti umístit hlavní stavbu DI ve vymezeném koridoru, nikoliv v případech zanedbání včasné koordinace plánování těchto staveb s územně plánovací dokumentací.